最　高　行　政　法　院　判　決

113年度上字第522號

上　訴　人　高鳳國際物流股份有限公司
代　表　人　王正彥
訴訟代理人　盧俊誠　律師
被 上訴 人　公平交易委員會
代　表　人　陳志民
訴訟代理人　郭安琪
　　伍安義
　　王政傑

上列當事人間公平交易法事件，上訴人對於中華民國113年6月12日臺北高等行政法院111年度訴字第53號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、中華民國貨櫃儲運事業協會（下稱「貨櫃儲運協會」）前曾於民國103年4月30日以(103)櫃協宇字第029號函檢附所屬貨櫃場會員將於103年7月恢復收取3噸以下CFS出口貨物裝卸搬運使用機械費每計費噸新臺幣（下同）55元（下稱「系爭費用」）的函文或公告，通知輪船、船務代理、海運承攬運送業、託運人、報關、進出口、汽車貨櫃貨運等相關公（協）會。被上訴人接獲檢舉後調查，據以認定上訴人等21家貨櫃場業者〔下稱「上訴人等21家業者」，業者名單詳如被上訴人105年4月22日公處字第105034號處分書（下稱「前處分」）所載〕共同決定自103年7月間聯合恢復收取系爭費用，為相互約束事業活動的行為，足以影響貨櫃集散服務供需的市場功能，違反行為時（即104年2月4日修正公布，下同）公平交易法（下稱「公平法」）第15條第1項規定，而以前處分作成決定，並命上訴人等21家業者自前處分書送達

次日起，應立即停止共同決定收取系爭費用的違法行為，並裁處上訴人440萬元罰鍰。上訴人不服前處分，提起行政訴訟，經原審以105年度訴字第907號判決駁回其訴。上訴人不服，提起上訴，經本院107年度判字第229號判決（下稱「發回判決」）廢棄並發回更審，再經原審107年度訴更一字第46號判決（下稱「更一審判決」）撤銷前處分關於上訴人部分確定在案。被上訴人於是針對更一審判決撤銷理由部分，重為調查，另以110年11月19日公處字第110079號處分書（下稱「原處分」）認定上訴人等21家業者共同決定於103年7月間聯合恢復收取系爭費用，違反公平法第15條第1項規定，且裁處上訴人90萬元罰鍰。上訴人不服，提起本件訴訟，並請求判決：原處分關於上訴人部分撤銷。經原審111年度訴字第53號判決（下稱「原判決」）駁回後，提起本件上訴，並請求判決：原判決廢棄；原處分關於上訴人部分撤銷。

二、上訴人起訴主張、被上訴人於原審的答辯及原判決的理由，均引用原判決的記載。

三、本院審查原判決駁回上訴人在原審之訴的結論，沒有違誤，並就上訴意旨論述如下：

㈠在同一產銷階段且具競爭關係的事業之間，如以合意的方式，共同決定商品或服務的價格、數量、技術、產品、設備、交易對象、交易地區等相互約束事業活動的行為，而足以影響生產、商品交易或服務供需的市場功能，即構成公平法上的聯合行為：

1. 我國為維護交易秩序與消費者利益，確保自由與公平競爭，促進經濟的安定與繁榮，特制定公平法（公平法第1條）。公平法第2條第1項第1款規定：「本法所稱事業如下：一、公司。」第4條規定：「本法所稱競爭，指2以上事業在市場上以較有利之價格、數量、品質、服務或其他條件，爭取交易機會之行為。」第5條規定：「本法所稱相關市場，指事業就一定之商品或服務，從事競爭之區域

或範圍。」第6條第1項規定：「本法所稱主管機關為公平交易委員會。」第14條規定：「（第1項）本法所稱聯合行為，指具競爭關係之同一產銷階段事業，以契約、協議或其他方式之合意，共同決定商品或服務之價格、數量、技術、產品、設備、交易對象、交易地區或其他相互約束事業活動之行為，而足以影響生產、商品交易或服務供需之市場功能者。（第2項）前項所稱其他方式之合意，指契約、協議以外之意思聯絡，不問有無法律拘束力，事實上可導致共同行為者。（第3項）聯合行為之合意，得依市場狀況、商品或服務特性、成本及利潤考量、事業行為之經濟合理性等相當依據之因素推定之。（第4項）第2條第2項之同業公會或其他團體藉章程或會員大會、理、監事會議決議或其他方法所為約束事業活動之行為，亦為本法之聯合行為。」可知，在同一產銷階段且具競爭關係的事業之間，如以合意的方式，共同決定商品或服務的價格、數量、技術、產品、設備、交易對象、交易地區等相互約束事業活動的行為，而足以影響生產、商品交易或服務供需的市場功能，即構成公平法上的聯合行為。

2. 綜合上述公平法針對聯合行為的規定，可歸納其成立須具備以下要件：⑴聯合行為的主體，須為2以上彼此具競爭關係的同一產銷階段事業。所謂「具競爭關係之事業」，是指事業所提供的商品或服務，在功能、特性、用途及價格條件上，對需求者而言，屬於相同價值，而具有高度的替代可能性，可供需求者選擇，因而彼此在爭取需求者與之交易的過程中，形成競爭關係；⑵聯合行為的基礎，為事業間以契約、協議或其他方式達成合意；⑶聯合行為所合意的內容，為共同決定商品或服務的價格、數量、技術、產品、設備、交易對象、交易地區或其他相互約束事業活動的行為；⑷聯合行為的效果，須足以影響生產、商品交易或服務供需的市場功能。至所謂「足以」影響市場功能，解釋上只要事業所合意的共同行為，在客觀上會發

生影響市場供需功能的危險即可，而不以實際發生限制競爭的結果為必要，也與事業是否因此獲得實際利益沒有必然關係。

㈡上訴人等21家業者為彼此具競爭關係的事業，屬於公平法第14條所定聯合行為的主體，其等以聚會為意思聯絡而達成協議的合意方式，共同決定恢復收取系爭費用，而相互約束事業活動，並且客觀上也採取近乎一致的行動：

1. 早期交通部曾召集產官學界研討訂定營業費率表，決議由貨櫃儲運協會先陳報於交通部核准後，再由各貨櫃場依前開費率表的上下限10%為彈性費率，各自陳報所屬港務局，由該局核定後實施，而多數會員於當時（83年）即有陳報包含系爭費用的營業費率表予港務局；上訴人等21家業者均為貨櫃儲運協會會員，並經營貨櫃集散站業務，屬公平法第2條第1項第1款所稱的事業，被上訴人於102年間接獲檢舉，調查發現上訴人等21家業者於103年7月前均未收取系爭費用，而3噸以上的CFS出口機械使用費僅有部分業者收取，但上訴人等21家業者利用102年12月10日及103年2月26日第6、7次理監事聯席會議後的聚會進行溝通，最後形成共識決定自103年7月1日或7月初恢復收取系爭費用，並於103年4月底、5月初將恢復收取系爭費用的函文、公告予貨櫃儲運協會，由該協會以103年4月30日函，通知輪船、船務代理、海運承攬運送業、託運人、報關、進出口及汽車貨櫃貨運等相關單位，表明「本倉儲業者將自103年7月1日起恢復收取CFS出口貨物進倉機械使用費」，且上訴人、新隆儲運股份有限公司、臺陽儲運股份有限公司、長榮國際儲運股份有限公司、國成國際物流股份有限公司、台北港貨櫃碼頭股份有限公司、友聯儲運股份有限公司、環球倉儲股份有限公司、長春貨櫃儲運股份有限公司、弘貿貨櫃倉儲企業股份有限公司、聯興國際物流股份有限公司及中央貨櫃倉儲股份有限公司等12家業者於103年7月1日、中航物流股份有限公司及貿聯企業股份

有限公司於7月3日、中國貨櫃運輸股份有限公司、台基國際物流股份有限公司、中華貿易開發股份有限公司及亞太國際物流股份有限公司於7月7日、東亞運輸倉儲股份有限公司於7月8日、大三鴻國際貨櫃股份有限公司於7月10日、欣隆倉儲物流股份有限公司於7月15日先後恢復收取系爭費用，且僅中央貨櫃倉儲股份有限公司以每計費噸50元計收，其餘20家業者均以每計費噸55元計收，足見上訴人等21家業者為彼此具競爭關係的事業，屬於公平法第14條所定聯合行為的主體，除有以聚會為意思聯絡而達成協議的合意方式，共同決定恢復收取系爭費用，而相互約束事業活動，並且客觀上也採取近乎一致的行動（僅恢復收取系爭費用的時間及金額略有差異）等情，為原審依法確定的事實，且與卷內所附的證據相符，本院得據以為判決的基礎。

2. 聯合行為中的一致性行為，常與寡占市場中有意識的平行行為（或稱價格追隨行為）混淆，前者是因事業間在主觀上有採行特定共識行為的合意，並基此合意而採行相同的共識行為，以致外觀上存在一致的市場行為；後者則是指事業彼此間並沒有主觀意思聯絡，而源於客觀的市場結構，於市場上因一事業採取行動後，其他事業亦隨之跟進，造成外觀上同一形式的行為。聯合行為與價格追隨行為雖在客觀上都有一致的市場行為，惟因聯合行為有主觀上的意思聯絡，以及基於合意而有一致的行為，是其與有意識平行行為最大的區別所在（本院107年度判字第229號判決意旨參照）。原判決以上訴人等21家業者於102年12月10日及103年2月26日參加貨櫃儲運協會召開的第13屆第6、7次理監事聯席會議，於會後餐敘時達成聯合恢復收取系爭費用的合意，並約定同在103年4月底、5月初公告、自103年7月初統一收取系爭費用，由上訴人事前參與討論、請貨櫃儲運協會函送恢復收費公告，且公告時間、實際收費時間均與聯合行為合意內容相符，乃至事後果然依

合意內容恢復收費，均可證明上訴人恢復收取系爭費用的行為，顯基於聯合行為的合意，而非出於獨立考量決定的單純跟隨行為等情，核無違誤，且與本院發回判決的意旨相符。上訴意旨主張上訴人指派出席會議的人員並不具理監事資格，無法在會中陳述意見，並未參與恢復收取費用事宜的討論，其於收到貨櫃儲運協會(103)櫃協宇字第029號函後，始依協會的決定在原存在價格上下限予以收取，純屬「價格之隨行」，而非「聯合行為的合意」等語，與事實不符，實非可採。

㈢聯合行為的相關市場，是指事業提供商品或服務並從事競爭的範圍，並可從「產品市場」及「地理市場」二方面加以判斷：

依公平法第14條第1項規定，事業間的聯合行為，以足以影響市場功能者為限，始為公平法所禁止的聯合行為。至於如何確定事業行為足以影響市場功能，則涉及市場範圍的界定。公平法第5條規定：「本法所稱相關市場，指事業就一定之商品或服務，從事競爭之區域或範圍。」且被上訴人為使相關市場界定標準更臻明確，以利案件審議與事業遵循，於104年3月6日訂定的行為時（下同）「公平交易委員會對於相關市場界定之處理原則」（下稱「市場界定處理原則」）第3點規定：「（第1項）需求替代為本會界定相關市場主要審酌之事項，本會並得視商品或服務特性考量供給替代。（第2項）本會從產品市場及地理市場二面向界定相關市場範圍；另得視具體個案，衡量時間因素對於相關市場範圍之影響。」第2點第2款至第5款規定：「本處理原則用詞定義如下：……㈡需求替代：指事業調整特定商品價格或服務報酬時，交易相對人能夠轉換至其他商品或服務，以取代該特定商品或服務之情形。㈢供給替代：指事業調整特定商品價格或服務報酬時，競爭者或潛在競爭者能夠提供其他具替代性之商品或服務，以取代該特定商品或服務之情形。㈣產品市場：指在功能、特性、用途或價格條件上，具有高度

需求或供給替代性之商品或服務所構成之範圍。㈤地理市場：指事業提供之特定商品或服務，交易相對人可以很容易地選擇或轉換其他交易對象之區域範圍。」上述規定與公平法的立法意旨無違，得作為市場界定的判斷原則。因此，聯合行為的相關市場，是指事業提供商品或服務並從事競爭的範圍，並可從「產品市場」及「地理市場」二方面加以判斷。

㈣本件的產品市場，應界定為「貨櫃集散服務市場」：

1. 所謂「產品市場」，是指在功能、特性、用途或價格條件上，具有高度需求或供給替代性之商品或服務所構成的範圍，已如前述。又依市場界定處理原則第4點規定：「本會依前點就案關商品或服務之需求替代、供給替代進行界定產品市場時，得考量下列因素：㈠產品價格變化。㈡產品特性及其用途。㈢產品間曾經出現替代關係之情形。㈣交易相對人在不同產品間之轉換成本大小。㈤產品價格調整時，交易相對人因價格變化而移轉購買之程度。㈥交易相對人及競爭事業對於產品間替代關係之看法。㈦相關法規或行政規則之規定。㈧其他與產品市場界定相關之事證。」而且公平法針對聯合行為所稱的「市場」，並不是具有相同特徵的產品或服務的集合（例如單一收費項目的集合），而是事業就其所提供的產品或服務，是否會對彼此競爭產生限制的範圍。至於聯合行為所合意的標的，則可能只是事業提供整體服務眾多收費項目中的1項或數項。因此，聯合行為所合意的標的，與事業提供服務所處的產品市場之間，分屬不同的概念，不能直接劃上等號，應予辨明。

2. 原審認定：經交通部航港局（下稱「航港局」）登記的貨櫃集散站業者，與未經航港局登記的貨櫃集散站業者或一般物流倉儲業者所提供的服務，在功能、特性及價格條件上，欠缺高度需求替代性，而屬不同的「產品市場」，故本件應以「合法（登記）貨櫃集散服務」為服務市場，而

於前處分作成前，經航港局登記經管的貨櫃集散站有41站，共31家業者；就交易相對人的需求替代面審酌，通常是由貨主將貨物送入船舶運送業者或海運承攬運送業者指定的貨櫃，由貨櫃集散站業者提供卸貨、點收、存倉、裝（併）櫃、拖車使用、存放櫃場、檢櫃至貨物出站裝船等服務，並產生裝卸搬運使用機械費、貨物倉租、裝櫃費、場內拖車使用費、貨櫃裝卸費及貨櫃檢查費等費用，上訴人等21家業者均為經許可登記經營的貨櫃集散站業者，其等共同決定恢復收取的系爭費用，屬貨櫃集散站出口倉庫業務的一部分，且「3噸以上」或「3噸以下」CFS出口機械使用費，僅為滿足出口貨物需求使用貨櫃集散服務中眾多費用之一，交易相對人都是透過貨櫃集散站經營業者所提供的「整體貨櫃集散服務」來滿足其不同重量貨櫃貨物進出口的需求，實務上不致發生交易相對人將同一批出口貨物分別交由不同的貨櫃集散站經營業者提供分項服務的情形，故本件產品市場不應界定成「不同收費項目及不同計費噸數之貨櫃集散服務」市場，否則將無法真實反映上訴人等21家貨櫃集散站經營業者是以貨物進站到裝船出口的「整體貨櫃集散服務」彼此競爭之事實；再就上訴人等貨櫃業者的服務內容及供給替代面審酌，上訴人等21家業者經營貨櫃貨物的儲存、裝櫃、拆櫃、裝車、卸車及貨櫃貨物的集中、分散等業務，並得兼營進口、出口、轉口與保稅倉庫及其他經主管機關核准與貨櫃集散站有關的業務等，依其等營業費率表可收取的費用，包括貨櫃裝卸費、裝拆櫃費、裝卸搬運使用機械費、海關標售貨物出倉裝車費、驗關吊櫃費、場內拖車使用費、貨物倉租、貨櫃場租、冷凍貨櫃供電費、洗櫃費、過磅費、貨櫃檢查費等12大項，CFS出口機械使用費是出口貨物進倉使用堆高機搬運所產生的費用，貨物運量大小只是各貨櫃業者區別訂價的因素之一，而非其服務內容本質有何不同，如依各貨櫃場業者營業費率表所載費用項目細分產品市場，恐發生將

每一收費項目或規格切割為不同產品市場的不合理現象，因此，本件應以貨櫃集散服務市場為產品市場等情，符合前述市場界定處理原則第2點第2款至第4款、第3點第1項、第4點的規範意旨及本院所表示的法律見解，核無違誤。況且上訴人等21家業者都有提供3噸以下CFS出口貨物的貨櫃集散服務，並收取3噸以下CFS出口機械使用費，但不一定都有經營3噸以上CFS出口貨物的貨櫃集散服務，並收取3噸以上CFS出口機械使用費，因此，如果依上訴意旨主張將產品市場界定為「3噸以下CFS出口貨物之貨櫃集散服務市場」，則上訴人等21家業者合意恢復收取系爭費用後，其等在該服務市場的市場占有率（下稱「市占率」）相形更高，對於貨櫃集散服務市場供需功能的影響程度勢必更加嚴重，反而對其等是否構成聯合行為的認定更加不利（詳後述），其不足採，極為顯然。上訴意旨主張原處分裁罰是以「收取3噸以下CFS出口機械使用費」界定產品市場，並不包含「3噸以上CFS出口機械使用費」，原判決以「合法（登記）貨櫃集散服務市場」，或以「3噸以上及3噸以下之CFS出口出口使用機械」界定其產品市場的範圍，實屬恣意等語，是將「合意內容的標的」與「產品市場」混為一談，以及混淆界定市場範圍與裁罰所應考量的因素，並對原審所為取捨證據、認定事實的職權行使，再為爭執，並以其一己主觀的見解，就原審所為的論斷，泛稱論斷違法，均非可採。

㈤本件的地理市場，應界定為「全國性」的貨櫃集散服務市場：

1. 所謂「地理市場」，是指事業提供的特定商品或服務，交易相對人可以很容易地選擇或轉換其他交易對象的區域範圍，已如前述。又依市場界定處理原則第5點規定：「本會依第3點就案關商品或服務之需求替代、供給替代進行界定地理市場時，得考量下列因素：㈠不同區域間產品價格變化及運輸成本大小。㈡產品特性及其用途。㈢交易相

對人在不同區域購買產品之交易成本大小。㈣交易相對人對產品獲取之便利性。㈤交易相對人在產品價格調整時，選擇至不同區域購買之情況。㈥交易相對人及競爭事業對於產品區域間替代關係之看法。㈦相關法規或行政規則之規定。㈧其他與地理市場界定相關之事證。」

2. 原審基於陽明海運股份有限公司（下稱「陽明海運公司」）人員的陳述，認定臺灣四面環海、地型狹小、陸路運輸交通便捷，實務上出口貨物利用貨櫃運輸，不論北上基隆、南下高雄均屬便利，並形成貨櫃南北轉運的普遍現象，全國各地貨主如有貨物出口需求，視船期安排等因素，除可將該出口貨物運送至所在地區或鄰近地區的貨櫃場外，亦可能將其送往所在地以外的貨櫃場，並由該貨櫃場業者提供從進站到出口的一站式貨櫃集散服務，而貨櫃集散站經營業者不僅可對所在地區的交易相對人提供服務，更可跨區提供交易相對人貨櫃集散服務；又依陽明海運公司人員及貨主遠東新世紀股份有限公司人員的陳述，認定交易相對人出口貨物主要是依據航線需求、船期安排及船舶靠泊碼頭等因素，而將貨櫃貨物送往基隆港、臺中港或高雄港出口，不論貨櫃貨物出口至歐洲、美洲、亞洲、非洲等地，只要船舶運送業者提供的海運運輸服務可將其商品在交貨期限內順利送達買方，貨主通常不會特別指定貨櫃貨物出口港，加上我國陸路運輸便捷，貨物南北轉運為常態，貨主透過比價很容易可以選擇、轉換至各區域的船舶運送業者及海運承攬運送業者，以滿足其貨物出口的需求，而全國各地的船舶運送業或海運承攬運送業，則在全國各地與其簽約的眾多貨櫃集散站業者中，選擇較優惠價格的業者與其交易，貨櫃集散站業者既屬於貨主貨物出口需求供應鏈的一環，就其所提供的貨櫃集散服務，會以有利價格爭取與來自於全國各地的貨主、船舶運送業者或海運承攬運送業者進行交易，再參考多家貨櫃集散站經營業者均表示，因市場競爭激烈，如單一業者欲獨自調

漲系爭費用，貨主可輕易轉與其他貨櫃場交易，故個別業者很難單獨調漲費用，因此利用貨櫃儲運協會召開會議後餐敘時間，討論共同恢復收取系爭費用等語，足證貨櫃集散站業者確因調漲貨櫃集散服務中部分服務項目費用，交易相對人可以很容易地選擇或轉與其他業者交易，且不會因貨櫃集散服務業者所在區域，而有所不同，故上訴人及其他貨櫃業者提供「貨櫃集散服務」交易的地理區域，應屬於「全國性」的地理市場等情，符合前述市場界定處理原則第2點第5款、第5點的規範意旨及本院所表示的法律見解，亦與本院歷來判決先例及更一審判決界定地理市場所採取的理論一貫。

㈥上訴人等21家業者共同決定自103年7月份起恢復收取系爭費用，並採取近乎一致的行動，已達到足以影響全國性貨櫃集散服務市場供需功能的程度，而構成公平法第14條所規定的聯合行為：

1. 聯合行為是相互約束事業活動，以達限制競爭的目的，故就其效果而言，自須足以影響生產、商品交易或服務供需的市場功能，且所謂「足以」影響市場功能，解釋上只要事業所合意的共同行為，在客觀上會發生影響市場供需功能的危險即可，而不以實際發生限制競爭的結果為必要，也與事業是否因此獲得實際利益沒有必然關係，亦如前述。而是否達到「足以影響市場功能」的程度，一般是以「質」與「量」的標準予以綜合判斷。其中「質」的標準，是以聯合行為的內容，也就是事業所限制競爭的本質是否屬核心事項為斷，愈屬核心限制競爭手段（如價格）的排除，被認為影響市場功能的可能性也就愈高。因為在自由市場的經濟體系下，價格機制是立於市場功能的核心地位，經濟活動的參與者透過價格機制的指引，形成消費、生產及交換的決策，並藉此過程達成資源有效率的分配。而所有反競爭行為中，尤其以價格聯合對市場功能的傷害最為嚴重，該行為使市場價格脫離競爭市場下應有的

水準，致經濟活動參與者無法接收正確的價格資訊，而扭曲市場的供給與需求功能，進而影響經濟資源的有效分配；而「量」的標準，主要是以參與聯合行為事業的數目及聯合行為的市占率為具體指標，而市占率的計算，依公平法施行細則第4條規定：「（第1項）計算事業之市場占有率時，應先審酌該事業及該相關市場之生產、銷售、存貨、輸入及輸出值（量）之資料。（第2項）計算市場占有率所需之資料，得以主管機關調查所得資料或其他政府機關記載資料為基準。」因此，於具體個案中，即應視事業所合意的共同行為態樣，以上述「質」與「量」的標準，綜合判斷在客觀上是否會發生影響市場供需功能的危險而定。

2. 上訴人等21家業者均有經營貨櫃集散站業務，屬同一產銷階段的水平競爭關係，其等為避免單獨恢復收取系爭費用導致交易機會流失，協議共同決定恢復收取系爭費用，並採取近乎一致的行動，藉此降低任一家單獨恢復收費的競爭風險，達成各貨櫃場一致於103年7月恢復收取系爭費用的目的及結果，該行為已降低貨櫃集散服務市場內，貨櫃場間以較有利的價格、品質、服務爭取交易相對人的誘因，影響市場功能，且其等所為聯合行為內容涉及共同恢復收取系爭費用的核心競爭參數，限制價格的自由形成，本質上對市場競爭具有高度危害，依「質的標準」，可認為足以影響我國貨櫃集散服務市場供需功能；又參與合意行為的21家貨櫃儲運協會會員，已占全國業者6成以上，如以全國貨櫃集散站營業額及CFS出口運量計算市占率，上訴人等21家業者亦占全國營業額及運量的8成以上，顯非屬於微量而不足以影響市場功能或影響不具可察覺性的情形；從而，上訴人等21家業者共同決定自103年7月份起恢復收取系爭費用的行為，無論依「質的標準」及「量的標準」，均達到足以影響我國貨櫃集散服務市場供需功能的程度，而構成公平法第14條所規定的聯合行為（下稱

「系爭聯合行為」）等情，為原審依法確定的事實，且與卷內所附的證據相符，核與證據法則、經驗法則及論理法則無違，其所為的法律解釋與適用，亦無違誤。而且，上訴人等21家業者所合意的共同行為態樣，以上述「質」與「量」的標準，在客觀上足以影響市場供需功能，既如前述，則原審贅引並闡述被上訴人105年3月1日公法字第10515600941號令釋，尚不影響涵攝的結論，仍應予維持。

3. 更一審判決撤銷前處分，其中就「足以影響市場功能」部分的理由略為：「……若非上開航線、航期等因素……本件聯合行為所收取之系爭費用，在所有前述應繳費用中……，占有多少比例？其在上開費用未變，而移動貨櫃場所增加運費、時間、保險費、風險等成本下，是否仍具有足以影響生產、商品交易或服務供需之市場功能，誠有可疑……」等語，顯見更一審判決就前處分「足以影響市場功能」部分，認為基於前處分作成當時的事實及證據尚難逕予證明，致上訴人等21家業者的行為是否合致公平法第14條的構成要件尚有未明，而撤銷前處分，尚未就本件行為是否「足以影響市場功能」作成實質判斷。被上訴人於前處分經更一審判決撤銷確定後，依更一審判決意旨，針對事實未明部分再予調查後作成原處分，其中就「足以影響市場功能」部分，認定系爭費用占貨物出口成本比例雖然不高，但由於系爭費用是就每批貨物均進行收取，且貨主是以「價格成本」為主要決定因素之一，恢復收取系爭費用即會墊高貨主「整體出口成本」，導致貨主長期出口成本增加，尤其是對貨量小、出口頻繁的中小企業影響極大，上訴人等21業者自103年7月至104年6月止，已收受多達1億9,000多萬元系爭費用，亦即貨主因上訴人等21家業者收取系爭費用，每年需多支出約1億9,000多萬元成本費用，此由相關公會均接獲多數會員反映恢復收取系爭費用不合理及營運成本增加等情以觀，顯見恢復收取系爭費用確實對貨主長期營運造成極大影響；又因上訴人等21家

業者共同決定自103年7月起恢復收取系爭費用後，對貨主而言不論航線及出口港為何，皆會被收取系爭費用，因此最終並無轉換至其他貨櫃場的實益，自然不須考量因轉換貨櫃場而增加之運費、時間、保險費、風險等費用等情，已就更一審判決所指前處分尚有疑義之處詳加說明，至於上訴人等21家業者提供貨櫃集散服務的交易相對人，本就包含中部地區的貨主，且更一審判決亦已認定本件的地理市場為「全國」，並已闡明：「……再依最高行政法院發回判決意旨，本件相關市場範圍扣除中部地區業者之營業數量，雖可能影響原告之市場占有率計算，然其市場變小，市占率可能反而變高，亦不影響原處分此部分認定……」等語，原處分分別以全國獲航政主管機關許可經營貨櫃集散站業務事業家數（共31家）、全國貨櫃集散站營業額及CFS出口運量為分母，以上訴人與其他被處分人家數（共21家）、營業額及CFS運量總和為分子計算市場占有率，自無違誤。上訴意旨主張原判決在未確定全台從事3噸以下CFS出口機械卸貨卸櫃的業者究有多少下，即逕以航港局登記的31家業者界定服務市場的範圍，難謂有據，且系爭費用僅屬貨櫃集散服務所繳費用的一小部分，是否足以影響市場功能？原判決未詳予審究，顯有理由不備的違法等語，也不可採。

4. 依原審所認定的前述事實，多家貨櫃集散站經營業者均表示，因市場競爭激烈，如單一業者欲獨自調漲系爭費用，貨主可輕易轉與其他貨櫃場交易，故個別業者很難單獨調漲費用，因此利用貨櫃儲運協會召開會議後餐敘時間，討論共同恢復收取系爭費用等語。因此，營業費率表雖曾經主管機關核定，惟收取與否仍由各業者自由決定，上訴人如因市場景氣不佳而調整價格，應「個別漲價」，而非「聯合」反映成本而破壞市場競爭機制。至於主管機關核定費率及相關航業法規，均非公平法的特別法，無法阻卻聯合行為的違法性。上訴意旨主張貨櫃儲運業者提供進出

口服務的價格，屬於「管制之價格」，而非「競爭形成之價格」，此等受管制的服務價格本身並無競爭關係存在，且該價格是由貨櫃儲運協會決定，並由交通部核准，顯與公平法第14條第1項所稱足以影響服務供需的市場功能不符等語，亦不足採。

㈦除經申請被上訴人許可外，公平法第15條第1項禁止事業為聯合行為，事業如違反該行政法上義務，被上訴人即得依同法第40條第1項規定裁處行政罰：

1. 公平法第15條第1項規定：「事業不得為聯合行為。但有下列情形之一，而有益於整體經濟與公共利益，經申請主管機關許可者，不在此限：……」第40條第1項前段規定：「主管機關對於違反……第15條……規定之事業，得限期令停止、改正其行為或採取必要更正措施，並得處新臺幣10萬元以上5千萬元以下罰鍰……。」可知，除經申請被上訴人許可外，公平法第15條第1項禁止事業為聯合行為，事業如違反該行政法上義務，被上訴人即得依同法第40條第1項規定限期令事業停止、改正其行為或採取必要更正措施，並得裁處10萬元以上5千萬元以下罰鍰。上訴人等21家業者為系爭聯合行為，已如前述，且未向被上訴人申請許可，已違反公平法第15條第1項規定，被上訴人即得依同法第40條第1項規定裁罰。又依行政罰法第18條第1項規定：「裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。」公平法施行細則第36條規定：「依本法量處罰鍰時，應審酌一切情狀，並注意下列事項：一、違法行為之動機、目的及預期之不當利益。二、違法行為對交易秩序之危害程度。三、違法行為危害交易秩序之持續期間。四、因違法行為所得利益。五、事業之規模、經營狀況及其市場地位。六、以往違法類型、次數、間隔時間及所受處罰。七、違法後改正情形及配合調查等態度。」

2.被上訴人依更一審判決撤銷意旨，重以系爭費用作為裁罰依據，因此以109年4月24日公服字第1090006550號函請上訴人提供103年7月至105年4月22日止，逐月的3噸以上、以下出口機械使用費的運量及營業額，經上訴人以109年9月28日函檢送上開資料後，得知上訴人103年7月至104年6月因系爭聯合行為所得「3噸以下CFS出口機械使用費」的利益為2,602,914元，較上訴人於前處分作成前以104年10月1日高鳳櫃發字第104015號函記載其不區分重量所收取的CFS出口機械使用費14,687,174元為少，被上訴人並考量系爭聯合行為屬核心「價格聯合」、上訴人的市場規模、地位與經營狀況約2.7億元、屬於系爭聯合行為的參與者、違法後的悛悔實據及配合調查的態度、上訴人於本案21家業者審酌因素綜合排序等情狀後，在公平法第40條第1項規定得裁罰額度範圍內，裁處上訴人90萬元罰鍰，且於原處分理由欄內論列裁量審酌因素，足認已充分審酌一切情狀為合義務性裁量，且裁量範圍符合法律授權，難認有違比例原則或裁量濫用等情，為原審依法確定的事實，且與卷內所附的證據相符，也符合上述行政罰法第18條第1項及公平法施行細則第36條規定的意旨，並沒有裁量濫用的情形。上訴意旨主張原處分對上訴人等21家業者裁處罰鍰的金額均不相同，而觀其所斟酌的因素，是以概括方式說明，未針對為何裁處上訴人90萬元罰鍰的具體計算方式個別加以說明，致上訴人無從得知原處分是否有認定事實錯誤、裁量濫用或違反比例原則的違法等語，實非可採。

㈧綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴的結論，並無違誤，也沒有上訴人所指違背法令的情形，上訴意旨指摘原判決違背法令，請求判決廢棄，並判決如其上訴聲明所示，為無理由，應予駁回。

四、結論：本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中　華　民　國　114　年　11　月　19　日

最高行政法院第一庭

審判長法官　胡　方　新

法官　梁　哲　瑋

法官　林　欣　蓉

法官　林　麗　真

法官　張　國　勳

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　華　民　國　114　年　11　月　20　日

書記官　楊　子　鋒